

I. 人権

A. EEC 条約採択まで

1951 年に署名された[石炭鉄鋼共同体 \(ECSC\) 設立条約 \(英訳\)](#) には、人権に関する規定が含まれていない。これは、石炭・鉄鋼しか扱っていない条約としては、当然とも言える。

その ECSC 条約締結に向けての交渉開始直後の 1950 年 6 月 25 日に朝鮮戦争が始まり、冷戦が熱戦化する恐れが現実的なものとなり、規模の面で東側に劣る通常軍備の増強が課題になるにつれ、西ドイツの再軍備問題が浮上する。そこからヨーロッパ防衛共同体 (EDC) 構想が生まれ、それが失敗に終わったことは初回講義で議論したとおりである。

この[EDC 設立条約](#) (仏文のみ) (1952 年 5 月 27 日署名) 3 条 2 項は、次のように定めていた

Elle ne recourt à des interventions que dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission et en respectant les libertés publiques et les droits fondamentaux des individus.

【仮訳】EDC は、その任務を達成するために必要な限りにおいてのみ、また、個人の公的自由と基本権を尊重しつつ、軍事行動を行う。

また、同条約 38 条は、将来の課題として連邦的機構を構想することを定めていた。超国家的軍事機構たる EDC について超国家的な民主的統制を働かせるための機構作りの必要が認識されていたのである。そこで作成されたのが、[ヨーロッパ政治共同体 \(EPC : European Political Community\) 設立条約草案 \(英訳\)](#) (1952 年 9 月 10 日採択) である。これによれば、直接選挙制の人民院と間接選挙制の元老院とからなる二院制議会や裁判所の設置が定められていた。この EPC 条約草案に、EPC が各国内における人権の尊重に貢献すること (2 条)、1951 年 11 月に採択されたばかりの[ヨーロッパ人権条約](#)を EPC 条約の一部として取り込むこと (3 条)、EPC 機関による人権侵害につき私人が EPC 裁判所に訴えることができること (45 条) が定められていた。しかし、EDC の失敗に伴い、EPC 構想も立ち消えとなった。

その後、初回講義で議論したように、ヨーロッパ経済共同体 (EEC) およびヨーロッパ原子力共同体 (Euratom) が設立される (1957 年)。しかし、[EEC 設立条約 \(英訳\)](#) にも [Euratom 設立条約](#) にも、人権に関する規定はない。EDC/EPC の失敗の直後であり、困難な交渉を経て EEC 設立に何とかこぎ着ける中、論争を呼ぶおそれのある政治的問題にはできるだけ触れないようにしようとしたためと考えられている。

B. 最初期の裁判例

したがって、当初は裁判所も人権に基づく訴えを斥け続けた。

- *Stork v. High Authority*, 1/58, [ECLI:EU:C:1959:4](#) (1959 年 2 月 4 日判決)

【事案】原告（ドイツ企業）は、最高機関による規制がドイツ基本法上の基本権（経済活動の自由など）を侵害していると主張。

【判決】

Under Article 8 of the [ECSC] Treaty the High Authority is only required to apply Community law. It is not competent to apply the national law of the Member States. Similarly, under Article 31 the Court is only required to ensure that in the interpretation and application of the Treaty, and of rules laid down for implementation thereof, the law is observed. It is not normally required to rule on provisions of national law. Consequently, the High Authority is not empowered to examine a ground of complaint which maintains that, when it adopted its decision, it infringed principles of German constitutional law (in particular Articles 2 and 12 of the Basic Law).

- *Präsident et al. v. High Authority*, 36, 37, 38 and 40/59, [ECLI:EU:C:1960:36](#) (1960 年 7 月 15 日判決)

【事案】Stork に類似。

【判決】

Community law, as it arises under the ECSC Treaty, does not contain any general principle, express or otherwise, guaranteeing the maintenance of vested rights.

- *Sgarlata et al. v. Commission*, 40-64, [ECLI:EU:C:1965:36](#) (1965 年 4 月 1 日判決)

【事案】イタリアの柑橘類生産者が、レモン等の価格を定める EEC 規則の無効を主張。その際、EEC 条約 173 条 2 段 (TFEU263 条 4 段) の「直接かつ個人的に」の要件不充足を理由に原告適格を否定されるとすると、「すべての構成国を規律する基本的原則に反する」（＝裁判を受ける権利の侵害になる）と主張。

【判決】

[T]hese considerations [...] cannot be allowed to override the clearly restrictive wording of Article 173, which it is the Court's task to apply.

C. 政治部門における変化の兆し

上記の最後の Sgarlata 判決の 1 年弱前 (1964 年 7 月 15 日) に Costa/ENEL 判決 (判例集 2) が出ている。EC 法規範が国内法秩序において直接適用され (van Gend en Loos 判

決〔判例集 1〕)、かつ国内法のいかなる規範にも優越するとすると、各構成国憲法で定められている人権保障規範も EC 法規範に劣後することになってしまう。

この問題は、比較的早い段階で認識されていた。Costa/ENEL 判決の翌 1965 年、ヨーロッパ議会において EC 法の優越性が議論された。議会に提出された報告書では、優越性の持つ重要性が強調される一方で、「基本権を認めない公権力を有する機構に対して主権的権限を移譲することはできない」と述べる西ドイツ・フランクフルト行政裁判所 1963 年 12 月 17 日判決が引用されていた¹。そして、議会での討論において、ハルシュタイン委員長は、EC 裁判所が「全構成国の法の一般原則 (principes juridiques généraux des Etats membres)」を認めており²、これが EC 法の自律性を修正する機能を有することを指摘する。委員長は、「各国の憲法、特に基本権に関する規定は、共同体に直接適用されることはない。しかし、共同体は全構成国に共通する法的伝統を尊重すべきであり、全構成国で認められている共通の価値観を考慮しなければならない」と述べている³。

D. 裁判所の態度変更

このような流れの中、裁判所は新たな判断を示す。そして、とりわけドイツ連邦憲法裁判所との「対話」の中で議論が洗練されていく。

- Stauder, 29/69, [ECLI:EU:C:1969:57](#) (1969 年 11 月 12 日判決)

【事案】バター販売価格に関する委員会決定が社会的弱者につき安価でバターを提供することを認めており、その制度をドイツで利用しようとする、氏名が明記されたそのためのカードを提示しなければならないことが人間の尊厳に反するなどとしてドイツ国内裁判所に訴訟が提起され、EC 裁判所に先決裁定が求められた。

【判決】

6. [T]he provision in question must be interpreted as not requiring—although it does not

¹ Rapport fait au nom de la commission juridique sur la primauté du droit communautaire sur le droit des Etats membres, Rapporteur : M. F. Dehousse, [Parlement européen, Documents de séance, 1965-1966, Document 43, 25 mai 1965](#), paras. 70, 80.

² EC 裁判所は、EC 職員の労働条件に関する紛争を扱った *Algera* 判決において、個人に権利を与える行政処分（公務員の労働条件）の撤回可能性につき、ECSC 条約が明文規定を置いていないことを踏まえ、「裁判所は、全構成国の立法・学説・判例上認められた諸規則から着想を得つつ、この行政法上の問題を解決しなければならず、そうしなければ裁判拒否をすることになってしまう」と述べ、全構成国に共通する法の一般原則の適用を認めていた。 *Algera et al. v. Common Assembly*, 7/56 and 3 to 7/57, [ECLI:EU:C:1957:7](#), p. 115 (1957 年 7 月 12 日判決)。

³ [Parlement européen, Débats, Compte rendu in extenso des séances, IX/65, N° 79, Session 1965-1966, Séances du 14 au 18 juin 1965](#), p. 222 (séance du jeudi 17 juin 1965).

prohibit—the identification of beneficiaries by name.

7. Interpreted in this way the provision at issue contains nothing capable of prejudicing the fundamental human rights enshrined in the general principles of Community law and protected by the Court.

- *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114

→判例集〔第 2 版〕15

- *Nold v. Commission*, 4/73, [ECLI:EU:C:1974:51](#) (1974 年 5 月 14 日判決)

【事案】原告（ドイツ企業）は、石炭鉄鋼の販売条件に関する委員会決定により自らの財産権が侵害されたと主張。

【判決】

13. As the Court has already stated, fundamental rights form an integral part of the general principles of law, the observance of which it ensures.

In safeguarding these rights, the Court is bound to draw inspiration from constitutional traditions common to the Member States, and it cannot therefore uphold measures which are incompatible with fundamental rights recognized and protected by the Constitutions of those States.

Similarly, international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated or of which they are signatories, can supply guidelines which should be followed within the framework of Community law.

- ドイツ連邦憲法裁判所 *Solange I* 決定 [BVerGE 37, 271](#) ([英抄訳](#)) (1974 年 5 月 29 日)

→判例集〔第 2 版〕15 (137 頁)。

- *Rutili*, 36/75, [ECLI:EU:C:1975:137](#) (1975 年 10 月 28 日判決)

【事案】フランスに居住するイタリア人原告が、労働運動に参加する原告に対して公序維持を理由に居住地制限措置をフランス警察が課したことが EC 法に違反すると主張。

【判決】

28. [R]estrictions cannot be imposed on the right of a national of any Member State to enter the territory of another Member State, to stay there and to move within it unless his presence or conduct constitutes a genuine and sufficiently serious threat to public policy.

[...]

31. Nor, under Article 8 of Regulation No 1612/68, which ensures equality of treatment as regards membership of trade unions and the exercise of rights attaching thereto, may the reservation relating to public policy be invoked on grounds arising from the exercise of those rights.

32. Taken as a whole, these limitations placed on the powers of Member States in respect of control of aliens are a specific manifestation of the more general principle, enshrined in Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed in Rome on 4 November 1950 and ratified by all the Member States, and in

Article 2 of Protocol No 4 of the same Convention, signed in Strasbourg on 16 September 1963, which provide, in identical terms, that no restrictions in the interests of national security or public safety shall be placed on the rights secured by the above-quoted articles other than such as are necessary for the protection of those interests 'in a democratic society.'

- 1977 基本権共同宣言（議会・理事会・委員会） [1977 OJ C103/1](#)
- ドイツ連邦憲法裁判所 Solange II 決定, [BVerfGE 73, 339](#) ([英抄訳](#))（1986 年 10 月 22 日）
→ 奥山「判批」

E. 基本権憲章の採択とその後

1977 年の基本権共同宣言後、EC 内では、ヨーロッパ人権条約に加入すべきとの意見 ([COM\(79\) 210 final](#)) と、独自の人権カタログを作成すべきとの意見 ([European Parliament, Minutes of the sitting of Wednesday, 12 April 1989](#), 51 頁から始まる Resolution adopting the Declaration of fundamental rights and freedoms) とが並立していた。

1986 年 [欧州単一議定書](#)⁴では各国憲法およびヨーロッパ人権条約に定められる人権に基づき民主主義を伸張させることが前文に謳われ、さらに、1992 年 [マーストリヒト条約](#)ではヨーロッパ人権条約に定められる人権を EU が尊重することが本文に明記される (F 条)。しかし、1996 年に、EC 裁判所は、EC がヨーロッパ人権条約に加入する権限を有していないとの判断を下す（→ [判例集〔第 2 版〕39](#)）。その数年後、Matthews 判決が現れる。

- [Matthews v. United Kingdom](#), Application no. 24833/94（1999 年 2 月 18 日ヨーロッパ人権裁判所判決）⁵
【事案】[1976 年 EC 直接選挙議定書](#) Annex II⁶の規定により、ジブラルタルにおいてヨ

⁴ 1992 年末までに域内市場を達成すること、理事会での多数決事項を拡大すること、議会の権限を拡大することなどを定めた、ECSC/EEC/Euratom 設立条約を改正する条約。しばしば英語名称の Single European Act に基づいて「単一欧州議定書」と訳され、あたかも「単一の欧州」を作るための議定書であるかのように誤解されがちだが、交渉段階において複数あった文書の一つにまとめたため「単一議定書」と呼ばれることになったに過ぎないことに注意する必要がある。仏語名称の Acte unique européen から訳せば誤解の余地はない。

⁵ 庄司克宏「欧州人権裁判所と EU 法 (1) (2) ——マシューズ判決（欧州人権裁判所）の概要」[横浜国際経済法学](#) 8 巻 3 号（2000 年）99 頁、9 巻 1 号（2000 年）49 頁。

⁶ Gibraltar は、イギリス国内法上は the United Kingdom の一部ではない。

ヨーロッパ議会選挙は開催されなかった。ジブラルタル在住のイギリス人たる原告は、この措置が、自由選挙を定めるヨーロッパ人権条約（第一）議定書 3 条に違反すると主張した。

【判決】

32. [...] The Convention does not exclude the transfer of competences to international organisations provided that Convention rights continue to be “secured”. Member States’ responsibility therefore continues even after such a transfer.
33. [...] The United Kingdom, together with all the other parties to the Maastricht Treaty, is responsible *ratione materiae* under Article 1 of the Convention and, in particular, under Article 3 of Protocol No. 1, for the consequences of that Treaty.

EU 規範の故に EU 構成国によるヨーロッパ人権条約違反が認定されたこの判決を一つの要因として、EU 内において人権カタログを作成する作業が始まる。その結果作成されたのが [EU 基本権憲章](#) である。この文書が法的拘束力ないものとして採択されたのは、この中に社会権規定が含まれていることに反対したイギリスを説得するためだったと言われている⁷。

裁判所は、法的拘束力のない EU 基本権憲章を援用するようになる。

- *Parliament v. Council*, C-540/03 [GC], [ECLI:EU:C:2006:429](#) (2006 年 6 月 27 日判決)

【事案】非 EU 構成国国民の家族呼び寄せに関する指令が家族生活の権利や差別禁止に反すると議会が主張した。

【判決】

38. The Charter was solemnly proclaimed by the Parliament, the Council and the Commission in Nice on 7 December 2000. While the Charter is not a legally binding instrument, the Community legislature did, however, acknowledge its importance by stating, in the second recital in the preamble to the Directive, that the Directive observes the principles recognised not only by Article 8 of the ECHR but also in the Charter. Furthermore, the principal aim of the Charter, as is apparent from its preamble, is to reaffirm ‘rights as they result, in particular, from the constitutional traditions and international obligations common to the Member States, the Treaty on European Union, the Community Treaties, the [ECHR], the Social Charters adopted by the Community and by the Council of Europe and the case-law of the Court ... and of the European Court of Human Rights’.

[...]

58. The Charter likewise recognises, in Article 7, the right to respect for private or family life. This provision must be read in conjunction with the obligation to have regard to the child's best interests, which are recognised in Article 24(2) of the Charter, and taking account of the need, expressed in Article 24(3), for a child to maintain on a regular basis a personal relationship with both his or her parents.

⁷ 伊藤洋一「EU 基本権憲章の背景と意義」[法律時報](#) 74 巻 4 号（2002 年）21 頁、25-26 頁。

(その上で違反なしと判断。)

もっとも、EU 構成国の多くは基本権憲章に法的拘束力を与えることに積極的であり、結局、[基本権憲章の適用に関する議定書](#)を採択することにより⁸、リスボン条約によって基本権憲章に法的拘束力が与えられた (TEU6 条 1 項)。現在、基本権憲章は頻繁に適用されており、例えば次のような例がある。

- *Ligue des droits humains v Council*, C-817/19 [GC], [ECLI:EU:C:2022:491](#) (2022 年 6 月 21 日判決)

【事案】飛行機の搭乗者名記録 (passenger name record : PNR) を保存管理しテロ対策に用いることを認める[指令 2016/681](#)について、原告は基本権憲章 7 条 (私生活の尊重)・8 条 (個人情報保護) の違反を主張した。同指令前文パラ 15 は以下のように述べている。

(15) A list of the PNR data to be obtained by a PIU [passenger information unit] should be drawn up with the objective of reflecting the legitimate requirements of public authorities to prevent, detect, investigate and prosecute terrorist offences or serious crime, thereby improving internal security within the Union as well as protecting the fundamental rights, in particular privacy and the protection of personal data. To that end, high standards should be applied in accordance with the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the ‘Charter’), the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (‘Convention No 108’), and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the ‘ECHR’).⁹ [...]

【判決】

97. [...] both the transfer of PNR data by air carriers to the PIU of the Member State concerned [...] and the framework of conditions governing the retention of those data, their use and any further transfer to the competent authorities of that Member State [...] constitute interferences with the rights guaranteed in Articles 7 and 8 of the Charter.

⁸ 武田健「EU 基本権憲章への反対に至る政治過程——イギリス、ポーランド、チェコの分析」日本 EU 学会年報 33 号 (2013 年) 120 頁。

⁹ ヨーロッパ人権裁判所でも悉皆的データ収集 (bulk data collection) のヨーロッパ人権条約適合性が議論されている。本件指令が採択されるより前の時点で、悉皆的データ収集は国家の評価の余地 (margin of appreciation) の範囲内にあり、一定の条件を満たす限り条約違反にはならないとの判断が示されていた。ECtHR, [Weber and Saravia v Germany](#), Application no. 54934/00, Decision, 29 June 2006, paras. 106, 137. この判断は、本件判決の 1 年前に出た判決でも維持されている。ECtHR, [Big Brothers Watch v United Kingdom](#), Applications nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15, Judgment [GC], 25 May 2021, para. 340. 後者の判決につき、参照、杉木志帆「情報機関による大量傍受に伴う私生活の尊重への権利および表現の自由への干渉」[国際人権](#) 33 号 (2022 年) 107 頁。悉皆的データ収集につき、参照、林紘一郎・田川義博「[サイバーセキュリティにおけるバルクデータの意義](#)」[情報セキュリティ総合科学](#) 8 号 (2016 年) 13 頁。

[...]

112. It must be borne in mind that the fundamental rights enshrined in Articles 7 and 8 of the Charter are not absolute rights, but must be considered in relation to their function in society [...].

[...]

121. As to the question whether the system established by the PNR Directive pursues an objective of general interest, it is apparent from recitals 5, 6 and 15 of that directive that the objectives thereof are to ensure the internal security of the European Union and thus protect the life and safety of persons, while creating a legal framework that guarantees a high level of protection of passengers' fundamental rights, in particular the right to the respect for private life and that of the protection of personal data, where PNR data are processed by the competent authorities.

[...]

128. [...] PNR data collected and provided in accordance with Annex I to the PNR Directive must relate directly to the flight operated and the passenger concerned and must be limited in such a way as to, on the one hand, meet solely the legitimate requirements of public authorities to prevent, detect, investigate and prosecute terrorist offences or serious crime and, on the other, exclude sensitive data.

129. Headings 1 to 4, 7, 9, 11, 15, 17 and 19 of Annex I to the PNR Directive meet those requirements as well as those of clarity and precision, in that they concern clearly identifiable and circumscribed information directly related to the flight operated and the passenger concerned. As noted by the Advocate General in point 165 of his Opinion, the same is true of headings 10, 13, 14 and 16, despite their 'open-ended' wording.

残る問題は、EU 自体がヨーロッパ人権条約に加入するかどうかである。これについては、判例集〔第 2 版〕39 および判例集 39 を参照。判例集 39 の意見後の動きについてはヨーロッパ評議会の [46+1 Group](#) を参照のこと（2024 年現在、ほとんど進んでいない）。

II. 民主主義

A. EU 自体における民主主義

EC の権限が増大するにつれ、1970 年代から 80 年代にかけて、すでに EC における民主的統制が十分でないことが指摘されていた。国家代表からなる理事会、すなわち「国民が選挙において選んだ各国議会の多数派が選んだ政府が選んだ代表」からなる理事会が立法権限を握っていることは、人々から決定権限のありかまでの距離が遠すぎる、という批判である。

この問題は、1992 年に署名されたマーストリヒト条約の批准過程で大きな注目を集めることになる。デンマークは国民投票により批准の可否が決定されることになってい

たところ、1992 年 6 月 2 日の国民投票では賛成 49.3%、反対 50.7%で否決された。とりわけ、その前月に行われた議会での投票では賛成 130、反対 25、棄権 1、欠席 23 という大差がついていたことから、エリート主導のヨーロッパ統合が市民から懐疑的な目で見られていることが白日の下にさらされた。その後、[通貨統合や共通防衛政策からデンマークを除外する合意](#)が成立し、1993 年 5 月 18 日に行われた 2 回目の国民投票では賛成 56.7%、反対 43.3%で批准が決定した¹⁰。

ニース条約およびリスボン条約についても、それぞれアイルランドにおいて国民投票で否決された後に類似の対応をして 2 回目の国民投票で可決されるということがあった¹¹。加えて、憲法条約がフランス・オランダの国民投票で否決された¹²ところ、多少の手直しをしたリスボン条約がアイルランド以外では国民投票なしで批准されたことは、民主主義を否定するものとの批判を集めることになった¹³。そして、2016 年の Brexit 国民投票においては、EU からの離脱が民主的手法により決定された¹⁴。ただし、イギリス以外の国では EU 離脱論は少数派である¹⁵。

興味深いのは、フランス・オランダにおける憲法条約否決の際、EU には民主的でないとの批判が多く見られたが、そこで国民投票の対象になっていた憲法条約はヨーロッパ議会の権限を大幅に強化するものであったことである。このことは、投票する人々が条約の内容を理解していなかったか、あるいは、そもそも EU 統合それ自体に批判的であるかであることのいずれかを示唆する。いずれであっても、自らの「価値」として「民主主義」を掲げる EU (TEU 2 条) としては深刻な問題である。

さらに、2019 年のヨーロッパ議会選挙の後、その前の 2014 年選挙の場合と異なり、ヨーロッパ委員会委員長が「筆頭候補制」で選ばれなかったこと¹⁶も EU における民主主義の限界として指摘されることがある。

EU をより民主的なものにしよう（より非民主的でないものにしよう）とする際、先ず考

¹⁰ 詳細は、吉武信彦『[国民投票と欧州統合——デンマーク・EU 関係史](#)』（勁草書房、2005 年）。

¹¹ 小久保康之「アイルランドと EU」[法学研究](#) 84 巻 1 号（2011 年）203 頁。

¹² 田中俊郎「欧州憲法条約不成立の背景と展望」[海外事情](#) 2006 年 2 月号 2 頁、渡邊啓貴「仏国民はなぜ欧州憲法を拒否したのか」[海外事情](#) 2006 年 2 月号 17 頁、遠藤乾『[統合の終焉](#)』（岩波書店、2013 年）第 7 章「統合の終焉——フランス・オランダによる欧州憲法条約否決は何を意味するのか」。

¹³ 池本大輔ほか『[EU 政治論](#)』（有斐閣、2020 年）73-74 頁 [池本大輔執筆]。

¹⁴ 遠藤乾『[欧州複合危機](#)』（中公新書、2016 年）第 4 章「イギリスの EU 離脱」。

¹⁵ 小川有美『[欧州危機と『政治化／民主主義の赤字 3.0』](#)』日本 EU 学会年報 39 号（2019 年）1 頁、16 頁。

¹⁶ 森井裕一「EU と加盟国の課題」[国際問題](#) 691 号（2020 年 5 月号）6 頁、7-8 頁。

えられるのが議会の権限を強化することであり、実際、次第に強化されてきたことは第 1 回・第 2 回講義で学んだとおりである。裁判所は、既に 1980 年において、議会がある程度立法過程に参加することについて、“Although limited, it reflects at Community level the fundamental democratic principle that the peoples should take part in the exercise of power through the intermediary of a representative assembly” ([Maizena v. Council](#), 139/79, 29 October 1980, para. 34) と述べていた。また、ヨーロッパ人権裁判所も、1999 年に “whatever its limitations, the European Parliament, which derives democratic legitimation from the direct elections by universal suffrage, must be seen as that part of the European Community structure which best reflects concerns as to ‘effective political democracy’” ([Matthews v. United Kingdom](#), Application no. 24833/94, 18 February 1999, para. 52) と判示している。とはいえ、これら両判決が述べるとおり議会の権限が limited であることは、リスボン条約発効後の現在でも変わりなく、また、議会選挙における一票の格差を考えると、議会の権限が今後さらに広がることになったとしても民主主義の観点からの問題は残る。

もとより、選挙で選ばれた代表が政策決定を行う、という方法のみが「民主主義」の実現形態ではない。[地域評議会 \(the Committee of the Regions\)](#)¹⁷や[経済社会評議会 \(the European Economic and Social Committee\)](#) などを通じて利害関係者（利益団体・市民活動団体など）を政策決定過程に参加させることにより民主的統制を実現しようとの試みは続けられている。ただし、「個別政策分野でのガバナンスの形成・改善、透明性の向上、『参加』の拡大がなされたとしても、必ずしも総体としての『政治』の方向性の明確化にはつながるとは限らないのである」¹⁸。

B. EU 構成国における民主主義

EU (EEC) に加盟しようとする国は一定の民主主義水準を充たさねばならないことは、軍事独裁政権下にあったスペインが EEC 加盟に関心を示していたことに対し、民主主義国家でなければ加盟できないと述べる Birkelbach 報告¹⁹が議員総会（ヨーロッパ議会）で 1962 年に採択されたことに始まる。その後、軍事政権崩壊後のギリシャが EEC

¹⁷ Commission を「委員会」と訳すため、混同を避けるために「評議会」という訳語が使われることが多い。臼井陽一郎「[EU のマルチレベル・ガバナンス論](#)」国際政治 182 号（2015 年）16 頁。荒島千鶴「[地域委員会による EU 政策決定過程への民主的コントロール](#)」国際協力論集 14 巻 1 号（2006 年）117 頁。

¹⁸ 網谷龍介「[ヨーロッパにおけるガバナンスの生成と民主政の困難](#)」神戸法学雑誌 51 巻 4 号（2002 年）1 頁、22 頁。

¹⁹ [Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach](#), Assemblée parlementaire européenne, Documents de séance 1961-1962, Document 122, 10 janvier 1962, p. 14, para. 25.

加盟申請をしていた 1978 年に、ヨーロッパ理事会が民主主義宣言を採択し、そこでは

They solemnly declare that respect for and maintenance of representative democracy and human rights in each Member State are essential elements of membership of the European Communities.

と述べられている²⁰。

人権の項で述べたように、1986 年欧州単一議定書前文で民主主義への言及がなされた。1992 年のマーストリヒト条約ではさらに進んで、構成国が民主主義原理に立脚すること（F 条 1 項）、開発協力にあたっては民主主義の発展・強化に貢献すること（G 条（改正後の 130u 条 2 項））、共通安全保障の目的の一つは民主主義の発展・強化であること（J.1 条 2 項）が定められた。その背景にはもちろん冷戦構造の崩壊がある。

マーストリヒト条約は、EU に加盟申請できるのは「ヨーロッパの国」という以上の条件を付けていなかった（O 条）が、中東欧諸国が EU 加盟申請をしてくることに備え、1993 年にはコペンハーゲンで開催されたヨーロッパ理事会が以下の「コペンハーゲン基準」を発表する（[議長報告書](#) 13 頁）。

Conclusions of the Presidency - Copenhagen, June 21-22 1993

iii) The European Council today agreed that the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required.

Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

そして、これは[アムステルダム条約](#)により TEU 49 条として組み込まれることになった。加盟条件に民主主義の尊重があるのであるから、それを充たすことができなければ除

²⁰ [Declaration on Democracy, European Council, Copenhagen, 7-8 April 1978](#), Annex D, p. 12, p. 13.

名も考えられる。そこで、アムステルダム条約は、除名までは行かずとも権利停止の規定を TEU に追加した (TEU 7 条²¹)。この規定の適用は、アムステルダム条約発効直後に問題となる。1999 年のオーストリア国民議会選挙において、ナチス礼賛発言を続ける党首 Jörg Heider を擁し移民排斥を掲げる自由党 (Freiheitliche Partei Österreichs: FPÖ) 党となり、2000 年 1 月には連立政権入りの協議が始まった²²。これに対し、EU 構成国のいくつかから懸念が示され、理事会議長国であったポルトガルは、1 月 31 日に

**- Governments of XIV Member States will not promote or accept any bilateral official contacts at political level with an Austrian Government integrating the FPÖ;
- There will be no support in favor of Austrian candidates seeking positions in international organizations;
- Austrian Ambassadors in EU capitals will only be received at a technical level.**

との[声明](#)を発表した²³。[委員会は 2 月 1 日](#)に、[議会は 2 月 3 日](#)に、それぞれ懸念の意を表明した。しかし自由党を含む連立政権は 2 月 4 日に成立した。

このように、EU 主要機関がそれぞれ懸念を示し、他の EU 構成国が上記の措置を執ったにも拘わらず、TEU 7 条に基づく制裁措置は執られなかった。公正な選挙により成立した政権に対して「民主主義に反する」と主張することが困難であることが広く認識されていたからだと思われる。しかも、上記の「制裁」の継続は逆効果であるとの意見が高まった。6 月 28 日に、オーストリアを除く EU 構成 14 か国は、今後執るべき方策につき、ヨーロッパ人権裁判所長が指名する 3 名の「賢人」に報告書作成を求めた。9 月 8 日にその報告書²⁴は提出され、以下の結論が示された。

²¹ この時点での TEU 7 条は、現在の 7 条 1 項に相当する規定 (ニース条約で追加) を含んでいない。詳しくはアムステルダム条約を参照されたい。

²² 以下の一連の経緯につき、近藤孝弘『[自国史の行方](#)』(名古屋大学出版会、2001 年) 第 1 章。

²³ 冒頭の Governments of XIV Member States とは、オーストリアを除く EU 構成国のすべて (当時) である。また、文中の the Portuguese Prime Minister は、現国連事務総長の António Guterres である。

²⁴ Martti Ahtissari, Jochen Frowein and Marcelino Oreja, “[Report on the Austrian Government’s Commitment to the Common European Values, in Particular concerning the Rights of Minorities, Refugees and Immigrants, and the Evolution of the Political Nature of the FPÖ](#)”, Adopted in Paris on 8 September 2000.

114 It is not within our mandate to pronounce ourselves on the lawfulness of the measures adopted by the XIV Member States.

115 The measures taken by the XIV Member States of the EU have heightened awareness of the importance of the common European values, not only in Austria but also in other Member States. There is no doubt that in the case of Austria the measures taken by the XIV Member States have intensified the efforts by the Austrian Government. They have also energized the civil society to defend these values.

116 It is our opinion, however, that the measures taken by the XIV Member States, if continued, would become counterproductive and should therefore be ended. The measures have already stirred up nationalist feelings in the country, as they have in some cases been wrongly understood as sanctions directed against Austrian citizens.

これを受けて、9 月 12 日に「制裁」の解除が決定された²⁵。この経験を踏まえて、三
一ス条約で TEU 7 条に現在の 1 項とほぼ同内容の規定が追加された。その後リスボン
条約により微修正が加えられ、現在の規定になっている。TEU 7 条に基づく措置につ
いては、手続面についてのみ裁判所で争うことができる (TFEU 269 条)。

近年問題になっているのは、ハンガリーおよびポーランドにおける「ポピュリスト」
政権の行動である。ハンガリー²⁶についてまず問題とされたのは、裁判官の退職年齢を
70 歳から 62 歳に引き下げ、それにより 274 名の裁判官が退職となり、空いたポストに
政権寄りの裁判官が任命されたことである。これに対し、ヨーロッパ委員会は差別禁止
指令 2000/78/EC 違反 (年齢差別) に当たるとして裁判所に提訴し、2012 年 11 月に同指
令違反との判決が下されている²⁷。ただし、辞めさせられた裁判官は他の職を与えられ
たものの、裁判官としては復帰できなかった。さらに、政府からの独立性の低いメディ
ア規制機関を新設し、報道内容について罰則規定を導入したことについても、個人情報
保護指令 95/46/EC²⁸違反との判決が下されている²⁹。ただし、罰則規定に多少の修正が
されたにとどまる。

さらに、近年問題視されているのは、LGBTQ に関する情報に未成年者がアクセスす
ることを制限する法律である。委員会は、これがオーディオヴィジュアル指令や EU 基
本権憲章に違反するとして 2022 年 7 月 15 日に EU 裁判所に提訴した (C-769/22。現時点
では詳細な情報は掲載されていない)。

²⁵ [Communiqué de M. Jacques Chirac, Président de la République, représentant la présidence française de l'Union européenne, en date du 12 septembre 2000, sur la levée des sanctions européennes contre l'Autriche suite à la remise du rapport des sages sur la situation autrichienne.](#) (仏文のみ)

²⁶ 中田瑞穂「中東欧における『デモクラシーの後退』」宮島喬ほか (編)『ヨーロッパ・デモク
ラシー——危機と転換』(岩波書店、2018 年) 99 頁、山本直「欧州議会の対ハンガリー警戒と
EU 人権政治」国際人権 30 号 (2019 年) 62 頁。

²⁷ [Commission v. Hungary](#) [GC], C-286/12, 6 November 2012, ECLI:EU:C:2012:687.

²⁸ 個人情報保護規則 2016/679 により廃止。

²⁹ [Commission v. Hungary](#) [GC], C-288/12, 8 April 2014, ECLI:EU:C:2014:237.

ポーランドでは³⁰、憲法裁判所裁判官は議会で選出された後、大統領に宣誓を行い職務につくとされているところ、議会で選出された裁判官の宣誓の受理を大統領が拒否し、その後選挙により新たに構成された議会が前の議会による選出を取消し、新たに裁判官を選出した。さらに、通常裁判所裁判官の定年を引き下げた上で、大統領が許可する場合には定年が延長されるとの立法を行った。この後者に対し、委員会が裁判所に提訴し、裁判所はポーランドによる TEU 19 条 1 項 2 段の違反を認定した³¹。その後、第 4 回講義で見たようにポーランド憲法裁判所がこれに関する EU 法に対してはポーランド憲法が優越するとの判断を下し、これに対して委員会が TFEU 258 条に基づきポーランドを提訴し、2024 年 11 月現在係属中（[C-448/23](#)）である。

ハンガリーについてもポーランドについても TEU 7 条の適用が問題になり得る。ハンガリーに対しては、[議会が 7 条 1 項の提案を 2018 年に行っている](#)が、委員会が行っていない。また、ポーランドについては委員会が [TEU 7 条 1 項の提案](#)を理事会に対して 2017 年に行った。しかし、このいずれについても、理事会は 7 条 1 項に基づく「リスク」の認定を行っていない。具体的措置を 7 条 3 項に基づいて執るためには、その前提として 2 条の価値の侵害がヨーロッパ理事会において全会一致で認定されなければならない（7 条 2 項。同 5 項が TFEU 354 条に言及していることに注意）ため、ポーランドに対する措置についてはハンガリーの反対により、ハンガリーに対する措置についてはポーランドの反対により、いずれも措置を執ることができないことが容易に予想され、実際には TEU 7 条の適用はあり得ないという事情があった。ただし、ポーランドでは [2023 年の総選挙により政権交代](#)があり、新政権が 2024 年 2 月に提出した[行動計画](#)を受けて、[委員会は 7 条 1 項の提案を取り下げた](#)（2024 年 5 月 29 日）。

また、ここまでに見た EU 諸機関の対応は、議会によるもの³²を除き、TEU 7 条が言及する 2 条の価値のうち、民主主義ではなく法の支配・法治国家原理³³の侵害を問題と

³⁰ 実際の事実関係は極めて複雑である。小森田秋夫「[ポーランドにおける『法の支配』の危機と欧州連合](#)」日本 EU 学会年報 39 号（2019 年）44 頁、市川顕「ポーランド：強い欧州の中の強い V4」岡部みどり（編）『[世界変動と脱 EU／超 EU](#)』（日本経済評論社、2022 年）。

³¹ [Commission v. Poland](#) [GC], C-619/18, 24 June 2019, ECLI:EU:C:2019:531. 中村民雄「[EU 法最新動向研究（5）法の支配を害する構成国の国内立法の EU 法違反審査](#)」比較法学 54 巻 1 号（2019 年）275 頁。

³² たとえば 2022 年 9 月 15 日の議会決議（[P9_TA\(2022\)0324](#)）は、“there is increasing consensus among experts that Hungary is no longer a democracy”（前文パラ Y）と述べ、ハンガリーはもはや“a hybrid regime of electoral autocracy”（本文パラ 2）だという。

³³ EU 条約 2 条は、英語版では rule of law という表現が用いられているが、同じ箇所は仏語版では État de droit、独語版では Rechtsstaat である。[各国語版を比較すると](#)、「法の支配」という表現は英語版（とおそらくゲル語版）のみで用いられていることがわかる。日本では、「法の支配は良き法の支配を要求し、法治国家原理は悪法の支配を容認する」といわれることがあるが、そのような「図式化は、もはや適切ではない」（土井真一「[立憲主義・法の支配・法治国家](#)」法哲学年報 2005（2006 年）30 頁、31 頁）。さらに、田中成明「法の支配と裁判を受ける権

していることにも注目される³⁴。たしかに、一定の問題はあるにせよ「公正な選挙」の水準を充たす選挙³⁵により選ばれた政権が執る政策につき、それを非民主的であると非難することは容易ではない。

そこで、EU は「民主主義」の侵害を根拠とせず、また TEU 7 条に基づくものでもない措置を考案した。それが[規則 2020/2092](#)である。EU 構成国が法の支配・法治国家原理を侵害しているとき（同規則 3 条）、EU は当該構成国に財政支援の停止など財政上の不利益を課することができる（5 条）。その決定は、委員会の提案に基づき理事会によりなされる（6 条）。

ハンガリーとポーランドは、同規則の無効を主張して提訴した。裁判所は、以下のよう

- 本規則は、法の支配・法治国家原理の侵害から EU 予算を守る措置であって、同原理侵害に対する制裁ではないので、TFEU 322 条に法的根拠を置く（判決³⁶ パラ 119-120）
- TEU 2 条に定める価値は、EU のアイデンティティーをなすものであり、EU は権限の範囲内で当該価値を守ることができなければならない（パラ 127）
- TEU 2 条に定める価値に関する派生法を採択することは、それが TEU 7 条の目的および手続と区別される限りにおいて、認められる（パラ 168）

この判決を受けて、委員会は規則 2020/2092 に基づく予算措置のガイドラインを発表し（[Official Journal of the European Union, C 123, 18 March 2022, p. 12](#)）、まずハンガリーに対して[委員会の提案](#)に基づいて理事会が予算措置に関する決定を行った（[決定 2022/2506](#)）。

以上

利（1）」[民商法雑誌](#) 155 巻 6 号（2020 年）1077 頁。

³⁴ 中田瑞穂「EU・欧州評議会と東中欧の『統治するポピュリスト政党』の『民主主義』概念をめぐる対立」『[転換期のポピュリズム？](#)』スラブ・ユーラシア研究報告集 13（2020 年）27 頁。

³⁵ 2022 年 4 月のハンガリー議会選挙（および国民投票）に際しては、[ヨーロッパ安全保障協力機構（OSCE）](#)（外務省の説明）が[選挙監視団を派遣](#)した。その[報告書](#)（p. 1）によれば、“The electoral legal framework provides an adequate basis for the conduct of democratic elections but contains a number of omissions and key provisions that fall short of international standards and obligations, undermining its effectiveness and at times leading to legal uncertainty, mostly related to campaign rules and provisions for a level playing field.” とのことである。

³⁶ [Hungary v Parliament and Council](#) [Full Court], C-156/21, 16 February 2022, ECLI:EU:C:2022:97; [Poland v Parliament and Council](#), C-157/21, Judgment of 16 February 2022, ECLI:EU:C:2022:98. 別々の判決であるが、ほぼ同内容である。ここではハンガリー原告の判決のパラグラフ番号を示す。